

Cservák Csaba

MÉRLEGEN AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI REFORMOK

Reforms of the Constitutional Court on Balance

Dr. habil. Cservák Csaba PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerolgalati Egyetem; tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, cscservak@gmail.com

Az új alkotmánybírószági törvény komoly hangsúlyeltolódást hozott az Alkotmánybírószág funkcióját tekintve, amelynek jelentős hatása van annak államhatalmi pozíciójára, továbbá – alkotmányjogi panasz intézménye átalakításának eredményeként – a bírószági jogalkalmazásra. Az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott – elvileg bármilyen okból bekövetkezett – alapjogsértés orvoslására is. A túlzottan lakonikus szabályozás igen nagy mozgásteret ad az Alkotmánybírószágnak. A jelenlegi gyakorlat alapján egyre inkább elmondható, hogy hiányzik egy törvényi szinten meghatározott lista arról, hogy mikor lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz létjoga különösen joghézag fennállta esetén lenne indokolt.

KULCSSZAVAK:

alkotmánybírószágok, az Alkotmánybírószág tagjai, alkotmányjogi panasz, Alkotmánybírószág és rendes bírószágok

The new Constitutional Court Act has put a serious shift of emphasis on the function of the Constitutional Court, which has a significant impact on its position in the state governance, furthermore, as a result of the transformation of the institution of constitutional complaints, on the judicial law enforcement, as well. According to the new rules of constitutional complaint, not only the law itself can be appealed by its unconstitutionality, but any court decision for whatever reason violating any fundamental right. This excessively laconic regulation gives the Constitutional Court a great margin for manoeuvring. Based on the current practice, it is argued increasingly that there is a need for a list of legal requirements when a constitutional complaint can be lodged. In my opinion, the existence of a constitutional complaint would be justified in case of loopholes in particular.

KEYWORDS:

Constitutional Courts, Members of Constitutional Court, Constitutional Complaint, Constitutional Courts and Ordinary Courts

1. BEVEZETÉS

A rendszerváltozáskor létre hívott Alkotmánybíróság szintén a klasszikus „kelseni” – tartósan először a bonni Alaptörvény által meghonosított – modellt követte. Az ennek alapjául szolgáló „joglépcső”- vagy alapnorma-elmélet értelmében, egy, az alapnormával esetlegesen ellentétes szabály érvényességét vélelmezni kell mindaddig, amíg annak ellenkezőjét egy külön ezen célra felállított testület ki nem mondja.¹ A közkeletű „negatív törvényhozói” elnevezés azonban pontatlanságot hordoz magában.² Az alkotmánybíráskodási funkciókat a rendszerváltozás utáni Magyarországon sem lett volna célszerű a rendes bíróságokra bízni.³ A jellegadó hatáskörei, így a normakontroll, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörök,⁴ az állambíráskodás, az elvi alkotmányértelmezés mellett az egyik fő eljárási típus átvétele tekintetében egy nagy hiányosságot kimutathatunk. Magyarország Alaptörvénye és az új alkotmánybírószági törvény komoly hangsúlyeltolódást hozott Alkotmánybíróságunk működésében.⁵ Az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.⁶ A hivatkozott normák nagy lehetőséget rejtenek magukban, mindazonáltal a tételes jogszabályok konzekvens gyakorlatának kikristályosodása után tudjuk kellően objektíven levonni következtetéseinket. Már kezdenek kirajzolódni bizonyos alapvonások a testület jogértelmezése tekintetében, azonban e szűk öt év tapasztalatai nem mérhetők az előző 22 esztendő hosszúságának gyakorlatához. (Hozzáteve, hogy e bizonyos időszak alatt is megfigyelhetők voltak változó tendenciák.)

Hazánkban a rendszerváltozás egyik legfontosabb új jogszabályának tekintetjük – az Alkotmány reformját követően – az Alkotmánybírószágról szóló 1989. évi XXXII. törvényt. Ennek főképp 2010 nyarán és októberében volt több számottevő

¹ SÜLYÖK 2011, 110.

² Ennek igen logikus levezetését lásd: VARGA 2016, 1. Ezen logika szerint – a hivatkozott személetes megfogalmazás alapján – a rendes bíróságokat negatív szerződés-kötőnek, negatív bűnelkövetőnek lehetne titulálni.

³ A '20-as években Ausztriában ez ellen az szólt, hogy a tekintélyes kódexeket feltétlenül tisztelő hagyományos bíraktól nem várható el, hogy absztrakt alkotmányos elvek alapján – vitás helyzet esetén – megsemmisítsék például az addig időtállóknak bizonyult polgári jogi szabályokat. Ezt bizonyítja az is, hogy a német birodalmi bíróság a tényleges tapasztalat szerint is alkalmatlannak bizonyult e feladatra. VARGA 2015, 141. (Bizonyos értelemben a szocializmus alatt szocializálódott bíróságok tekintetében is felmerülhet ez, nem is értékrendbeli/politikai okokból, hanem a korábbi időszak túlzottan textualista értelmezési hagyományai okából.)

⁴ A nemzetközi jog „alkotmányjogiasításával” és a 21. század társadalmi katalizmaival párhuzamosan fokozottan kerül előtérbe az alkotmánybírószágek hatásköre. Ebben is sok szempontból zsinórmérték a német alkotmánybírószágek gyakorlata. A karlsruhei testület évtizedekig igen visszafogottan gyakorolta ezt a jogkörét. Lásd: POKOL 2014a, 57.

⁵ Az Alkotmánybírószágek külön hatalmi ág mivoltáról pro és kontra lásd: SZMODIS 2015, 125–127.

⁶ A klasszikus igazságszolgáltatási funkció miatt is utalnunk kell a német testület tagsági kritériumaira. A valódi alkotmányjogi panasz miatt különösen fontos, hogy Németországban a 16 alkotmánybíróból legalább hatnak minimum hároméves (rendes) bírói múlttal rendelkező szakembernek kell lennie. Sőt, a tanácsadó jelentős részére is jellemző ez. (Hazánkban az egyébként szigorúnak tűnő 45 éves korhatár mellett – az egyetemi tanári múlt melletti vagylagos feltételként – 20 éves gyakorlat elvárása meglehetősen képlekeny kritérium.) Lásd: POKOL 2014b, 226–243.

reformja, majd ezt követően megszületett a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.). Ebben a tanulmányban főképp a 2011-ben alkotott új jogszabályra fókuszálunk, de utalunk részint a korábbiakhoz képest jelentős novumokra, részint az azóta bekövetkezett változtatásokra. Emellett – leginkább lábjegyzetek formájában – összehasonlító jellegű külföldi példákat hozunk fel.

Az Országgyűlés – a jogszabály öndefiníciója szerint – a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése⁷ alapján alkotta meg a jogszabályt.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK JOGÁLLÁSA

Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének *legfőbb* szerve. Bár minden állami szervnek a maga működési keretei között védelmeznie kell az alkotmányosságot, azonban a törvény a fogalmazásmód szerint (is) kiemelt szerepet szán ebben az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróság székhelye Budapest. A korábbi Abtv. legendás módon még Esztergomot jelölte meg székhelyként, azonban a testület hivatalosan soha egy napig sem székelte ott, ezzel tehát az új jogszabály a tényleges gyakorlatot legitimálta.⁸

Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Rendkívüli jelentősége van a „változtatás nélkül” fordulatnak, mert ennek hiányában már magában a törvényjavaslat jelentősen módosíthatna a testület működési feltételeivel kapcsolatos igényein, mintegy nyomásgyakorlási lehetőséget teremtve a mindenkor kormányzatnak. *Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az önállóság ezen foka – a széles hatáskörökkel együttesen – joggal veti föl, hogy a testület a hatalmi ágak függetlenségének ismérveivel rendelkezik.*⁹

⁷ Alaptörvény 24. cikk (9) bek.: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

⁸ Néhány protokolláris ülésre került sor csupán a történelmi városban a hosszú évek alatt.

⁹ Pokol Béla korábbi kutatásai során „hatalmi négyszögnek” nevezte az Alkotmánybírósággal együtt a három hagyományos hatalmi ágat, újabban „jurisztokratikus államként” utal a szerinte túlhatalommal rendelkező Alkotmánybíróságra. Lásd: POKOL 2017. Tegyük azonban hozzá, hogy e kritika leginkább nem az alkotmánybíráskodás széles hatásköreire, hanem ad absurdum a hatásköri határok áthágására vonatkozik. (Tehát ha a testület nem értelmezi, hanem alkotja az alkotmányt.) Ezek tekintetében különösen igaz, hogy bíráskodó hatalom mozgásterét rendkívül kiszélesíti, ha az alkotmány rugalmas, általános jellegű szabályokat tartalmaz. Ez utóbbi

A tagok jogállását az új vonatkozó jogszabály lényegében nem módosította. Az Alkotmánybíróság tagja független,¹⁰ csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

Alkotmánybíróvá választható az a büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár, aki

1. jogász végzettséggel rendelkezik,
2. 45. életévét betöltötte és
3. kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.

A három pont együttes érvényesülése tehát konjunktív feltétel, míg a 3. ponton belüli kitételek – azaz elméleti vagy gyakorlati – vagylagosnak minősíthetők.

A 2013. évi CCVII. törvény máris fontos változtatásokat hozott. A törvénymódosítás még hozzátette, hogy a jelölt a 70. életévét még nem töltötte be. (Mint az alábbiakban látni fogjuk, ez azért történt, mert a mandátum nem szűnik meg a bírák 70. születésnapján.)

A szóban forgó jogi szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell eltölteni, amely betöltésének feltétele a jogász végzettség. *Álláspontom szerint célszerű lenne valamelyest meghatározni, hogy mi számít kiemelkedő gyakorlatnak, és hogy hol kell azt eltölteni.* (Legalább az ombudsmanhoz vagy a NAIH elnökéhez hasonló módon.) Az rendkívül összetett elméleti kérdés, hogy a bírák az alkotmányjog szakértői legyenek vagy esetleg az egyes szakjogának a tudósai. Nyilván valamennyire mindkettő fontos, hisz az Alkotmánybíróság a szakági normákat veti össze az Alaptörvénnyel. Azt is érdemes még hangsúlyozni, hogy a – szakszargonban élő fordulattól eltérően – a szöveg alapján a 20 évi szakmai gyakorlatnak nem is szükséges kiemelkedőnek lennie. (Azt csak az elméleti munkásságra érti a norma. Tehát szükségszerű lenne a legalább 20 év kiemelkedő gyakorlat elvárása.)¹¹

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra. Ez jelentős változást jelent a korábbi törvényhez képest, amely kilenc éves megbízási idő mellett lehetőséget adott az egyszeri újraválasztásra.¹² Ez azonban legalábbis elvi esélyt teremtett arra, hogy az alkotmánybírák (mandátumidejük vége felé legalábbis) „viselkedésükkel”, szavazatukkal megpróbálják előmozdítani újraválasztásukat.

kérdésről lásd: CSINK 2016, 153. A túlzottan magvas alkotmány – egyéb erényei mellett – is járhat hasonló mellékzöngékkel. Vö. SZMODIS 2013, 156–167. Költői kérdésként vetődhet fel, vajon milyen mértékű aktivizmus az, amely még elfogadható a „törvénypozitivizmus” oldaláról. Lásd: BADÓ 2016, 145–148.

¹⁰ Talán a legcizelláltabb megfogalmazás a függetlenségre az lenne, hogy az alkotmánybíró „a testület határozatának meghozatala és kidolgozása során véleményét és álláspontját kizárólag az Alkotmány és a jogszabályok alapján alakítja ki”. Lásd: TILK 2008, 23. A valódi alkotmányjogi panasz miatt hosszú távon fontos lenne az Alkotmánybíróság elemzése a bírói függetlenség aspektusából. Utóbbról részletesen lásd: BADÓ 2011.

¹¹ A valódi alkotmányjogi panasz igazságszolgáltatási jellege miatt különösen fontos, hogy Németországban a 16 alkotmánybíróból legalább hatnak minimum 3 éves (rendes) bírói múlttal rendelkezniük kell lennie. (Sőt, a tanácsadók jelentős részére is jellemző ez.) Lásd: POKOL 2014b, 2.

¹² Néhány államban a mandátumidő a nyugdíjba vonulásig tart (például: Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Törökország stb.). Azerbajdzsánban az első mandátumidő 15 év! Egyszeri újraválasztás lehetséges, de a második ciklus csak 10 évig tarthat. Lásd: LEGÉNY 2006, 235.

Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy állami vezetői tisztséget töltött be. Az Alkotmánybíróság tagjaira a parlamentben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölőbizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.¹³ Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság tagja az elődje megbízásának megszűnését követő napon, ha pedig elődje megbízásának megszűnését követően választották meg, vagy elődje megbízása meghosszabbodott, a megválasztásáról szóló határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A másik kérdéses pont a bírák megválasztása. A nemzetközi gyakorlat rendszerint megosztja a választás jogát. Sok országban az államfőnek is van lehetősége tagokat delegálni. A kétkamarás parlamentek is összetett lehetőségeket nyújtanak.¹⁴

¹³ A korábbi szabály szerint a frakciók egy-egy tagjából állt a jelölőbizottság; lényegében 2 tag nemleges szavazata vétőzhatta meg a jelöltet. E módosítást már 2010 nyarán megtette az Országgyűlés. E nélkül ugyanis az a különös helyzet állt volna elő, hogy a kormánytöbbség – bár simán megválaszthatna volna a kívánt alkotmánybírákat – de jelölni nem tudta volna azokat.

¹⁴ Franciaországban például a köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke nevez ki a lehetséges kilencből 3–3 főt. Az olasz alkotmánybíróság 15 tagjának harmadát a parlament, harmadát az államfő delegálja, hármat az erre felhatalmazott kollégiumai útján a Legfelsőbb Bíróság, egyet-egyet pedig az Államtanács, illetve a Legfelső Számvevőszék. Ez a modell eleve biztosítja, hogy rendes bírói gyakorlattal főlvértett személyek is a testület tagjává váljanak. Ausztriában az elnököt, az alelnököt, a 12 rendes tag, valamint a 6 póttag felét a köztársasági elnök a kormány jelölése alapján nevezi ki. A Szövetségi Tanács és a Nemzeti Tanács 9-9 rendes és 3, illetve 6 póttagot javasol, akiknek harmadát szintén kinevezi a köztársasági elnök. Szlovákiában szintén a köztársasági elnök nevezi ki a 10 alkotmánybíró a Nemzeti Tanács által javasolt 20 személy közül. Ezen két utóbbi rendszer mellékzöngéje a többes jelölés, vagyis az, hogy a megválasztásra kerülők mellett lesznek csaldódtak, akik szóba kerülnek, vállalnák is a megbízást, de mégsem emelkednek bírói tisztségbe. Ez részint csökkenti a jelöltség tekintélyét, részint pedig abba az irányba hat, hogy a legmegfelelőbb személyek esetleg nem vállalják a jelöltséget. Spanyolországban az alkotmánybírák a királytól nyerik el tisztségüket. Négyüket-négyüket kétharmados többséggel az alsó, illetve a felsőház, két-két főt pedig a kormány és a Bírósági Főtanács jelölése alapján. A portugál alkotmánybíróság 13 tagja közül 3-at a már megválasztott 10 személy kooptál. Ez a különös megoldás megítélésem szerint azért tekinthető üdvöztetőnek, mert belülről egyrészt tárgyilagosabban ítéltető meg a jelöltek szakértelme, másrészt pedig jobban értékelhető, milyen terület szakértőire van nagyobb szükség az ügyek minél megfelelőbb elosztása érdekében. Rendkívül sajátos megoldás a belga alkotmánybíróságé. A bírákat a király nevezi ki a szenátus kétharmados többségével két különböző jelölti körből. Az egyik csoport tagjai legalább 5 éven keresztül magas beosztást töltöttek be a Semmitőszéknél, az Államtanácsnál avagy az Alkotmánybíróság apparátusánál, vagy pedig legalább ennyi időt töltöttek el az egyetemi tanárok is. A második csoport tagjai viszont olyan személyek, akik legalább 8 évig a szenátus vagy a képviselőház tagjai voltak, tehát a taláros testületek többségének politikától való távol tartását célzó modelljeivel szöges ellentétben itt kifejezetten megtörténik a politika becsatornázása! Ez a megoldás kifejezetten a hatalommegosztás rendszerének részévé teszi az Alkotmánybíróságot. Rendkívül sajátos a török modell. A 11 rendes és 4 helyettes tag kinevezése az államfő hatásköre. A kuriózum az, hogy közjogi intézményeket/szervezeteket illet a jelölési jog. (Így felsőbírókat, az Államtanácsot, a Felsőoktatási tanácsot, közigazgatási szakemberek szervezetét és ügyvédi kamarákat.) A jelölési rendszerről lásd átfogóan: KELEMEN 2011, 3–14., illetve LEGÉNY 2006, 232.

Magyarországon tehát az alkotmánybírákat az Országgyűlés választja meg; kétharmados többséggel. A tisztségnek teljes egészében parlamenttől való keletkeztetése tényleges ereszték a politika és a testület között. Amennyiben egyik politikai oldálnak kétharmados támogatottsága van, úgy az általuk jelölt legkiválóbb tudósok is megkapják a „pártkatona”-bélyeget. Amennyiben viszont a kétharmados részarány több politikai erő között oszlik meg, a helyzet szintén aggályos. Általában a bizottsági egyetértés érdekében mindkét oldal kölcsönösen elfogadja a másik jelöltjét, tehát visszavezethető, kit mely pártok ajánlottak. Ezért is célszerű volna bevezetni a tagok többcsatornás jelölését.

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oktatalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más keresőfoglalkozást nem folytathat. Amennyiben az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személlyel kapcsolatban összeférhetlenségi ok áll fenn, azt a hivatalba lépését követő tíz napon belül meg kell szüntetnie.

Az Alkotmánybíróság elnökének javadalmazása és protokolláris besorolása a miniszterelnökéhez, a tagoké a miniszterekéhez van igazítva.

Az alkotmánybíráknak az országgyűlési képviselőkéhez hasonló tartalmú *mentelmi joguk van*.¹⁵

Az új törvény szerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság *megszűnik*

- a megbízatási időtartam leteltével,
- halállal,
- lemondással,
- összeférhetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával,
- ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható,
- felmentéssel vagy
- kizárással.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság tagja az alkotmánybírói *hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége*, az általa közölt *tény vagy vélemény* miatt bíróság vagy hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre, e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére. Ez a mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – ha az Alkotmánybíróság tagjának nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan – rágalmazásra. Az Alkotmánybíróság tagját *csak tettenérés* esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő az elnökhöz. Az indítványt az Alkotmánybíróság tagjának tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni. Szabálysértési ügyben a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt – a szabálysértési hatóság megkeresése alapján – a legfőbb ügyész terjeszti elő az elnökhöz. Az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenki köteles tiszteletben tartani. Az Alkotmánybíróság tagja köteles mentelmi jogának megsértését az elnöknek haladéktalanul bejelenteni. Lásd: Abtv. 14. §.

Itt ki kell emelnünk, hogy a 70. életév betöltésével nem szűnik meg a módosítást követően a tisztség.¹⁶ Tehát mondjuk egy 69 esztendősen megválasztott szakember akár 81 éves koráig hivatalban maradhat. (Ezzel párhuzamosan viszont hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, miszerint az új alkotmánybíró megválasztásának elhúzódása esetén az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik.)

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Tekintsük át vázlatosan az Alkotmánybíróság hatásköreit, majd célszerűnek tartjuk kiemelni ezek vonatkozásában az előző törvényhez viszonyított legfontosabb változásokat.

- Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata: *(előzetes normakontroll)* annak megelőzésére, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt hozzon létre. A már elfogadott, de a még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés Házzsabálya, nemzetközi szerződés esetében jelenik meg. Köztársasági elnök alkotmányossági vétója törvény esetén, de a parlament (legitimációs célból) maga is megküldheti az Alkotmánybíróságnak.
- Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata *(utólagos normakontroll)*: meghatározott kör kezdeményezheti valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányosságának megállapítására. Ez a priorált személyi kör: az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Kormány, valamint a parlamenti képviselők legalább egynegyede. Álláspontom szerint apró finomításként az államfőnek nem csupán előzetes, hanem utólagos normakontrollra is lehetőséget kellene biztosítani egyértelmű jogszabályi rendelkezés által, (Lehetőséges ugyanis, hogy csak a gyakorlat során manifesztálódna az aggályok.) arra is tekintettel, hogy az előzetes normakontroll során a köztársasági elnök adott esetben mintegy ágyúval lő verébre. Ugyanis csak a teljes egész jogszabály normakontrollját indítványozhatja. Egy 1000 paragrafusos, akár egyetlen szakaszában alkotmányosan aggályos norma lehet, hogy a többi 999 §-ában alapvető jogokat szavatol, garantál, teljesít ki. [A gyakorlat kvázi feloldotta ezt a problémát, eszerint az államfő nem csupán a teljes törvény, hanem kizárólag a meghatározott jogszabályi rendelkezés normakontrollját is kezdeményezheti, lásd például 1/2017. (I. 17.) AB határozat.]
- Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt: amennyiben az eljáró bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, úgy kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének

¹⁶ Ausztriában szintén 70 év a korhatár, de a megválasztástól automatikusan eddig tart a regnálás, nincs kötött mandátumidő. Németországban 68, Kanadában viszont 75 esztendő. Néhány államban nincs korlátozás, ezen országok például: Bulgária, Csehország, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország. Lásd: LEGÉNY 2006, 235.

megállapítását vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását a bírósági eljárás felfüggesztése mellett.

- Alkotmányjogi panasz: ezen hatáskör tekintetében jelentős változást hozott az új jogszabály, így ezzel majd az alábbiakban külön részletesen foglalkozunk.
- Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: jogszabály (vagy állami irat) tekintetében. Kérelemre és hivatalból is eljárhat az Alkotmánybíróság ekkor. Kezdeményezheti az eljárást például országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa.
- A parlament népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata: az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának Alaptörvény-nyel való összhangját vizsgálhatja meg a testület.¹⁷ A vizsgálatot bárki kezdeményezheti az országgyűlési határozat közzétételét követő tizenöt napon belül. Az Alkotmánybíróság az indítványt harminc napon belül elbírálja. Viszont ki kell emelnünk, hogy a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási aláírásgyűjtő ívek hitelesítését megtagadó, kvázi a referendumot megtiltó (vagy akár engedélyező) döntését már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni. A legfőbb bírói szervnek nem kasszációs, hanem reformatórius a jogköre ezen eljárásban. (Ellentétben a korábbi rendszerrel, amelyben az Országos Választási Bizottság döntését csak megsemmisíthette – vagy jóváhagyhatta – az Alkotmánybíróság.) Érdekes, hogy a popularis actio ezen eljárásban fennmaradt.
- Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok alkotmányosság vizsgálata.
- Az Alaptörvény elvont, absztrakt értelmezése. Meghatározott személyi kör indíthatja, például az Országgyűlés vagy annak bizottsága, köztársasági elnök, alapvető jogok biztosa.
- Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet egyházként való elismerését elutasító döntésének vizsgálatát az érintett szervezet kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a határozat közzétételét követő 15 napon belül.
- Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
- Vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggésben a testület a Kormány vagy bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
- A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása során az Alkotmánybíróság lefolytatja az eljárást. Viszont különbség a korábbi törvényhez képest, hogy az esetleges bünvádi jogkövetkezményeket már nem a testület, hanem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság szabja ki. (Korábban az Alkotmánybíróság ad absurdum kétévnyi felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt volna a szándékos bűncselekményt elkövető államfőt.)

¹⁷ Lásd erről részletesen: TÉGLÁSI 2015b, 339–351.

- Hatásköri összeütközés (hatásköri vita) feloldása a különböző típusú (hatalmi ághoz tartozó) állami szervek egymás közötti vagy önkormányzati szervekkel kapcsolatban felmerülő, illetve az önkormányzati szervek egymás közötti hatásköri vitáinak feloldásáról szól.

A továbbiakban az állampolgárok életét talán legközvetlenebbül meghatározó, illetve az új jogszabály által leginkább megreformált jogintézménnyel, az alkotmányjogi panasszal foglalkozunk kiemelten.

4. A KORÁBBI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ALAPVETŐ SZABÁLYAI

Az új alkotmánybírószági törvénnyel az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba. A hivatkozott normák nagy lehetőséget rejtenek magukban, mindazonáltal a tételes jogszabályok konzekvens gyakorlatának kikristályosodása után tudjuk kellően objektíven levonni következtetéseinket. Már kezdenek kirajzolódni bizonyos alapvonások a testület jogértelmezése tekintetében, azonban e szűk négy év tapasztalatai nem mérhetők az előző 22 esztendő hosszúságának gyakorlatához. (Hozzáteve, hogy e bizonyos időszak alatt is megfigyelhetők voltak változó tendenciák.) A korábbi, Alkotmánybírószágról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírószághoz az, akinek a jogséremla az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.¹⁸ A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Elsőként rögtön azt kell kiemelnünk, hogy csupán az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén volt mód a testülethez fordulni. A testület ars poeticája is arra irányult, hogy ők főképp és szinte kizárólag normakontrollt végző testületnek számítanak, az egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz szinte kuriózumnak minősül.¹⁹

¹⁸ Arról tehát nem szólt a jogszabályszöveg, hogy az alkalmazásnak milyen eljárásban kellett történnie. (A szöveg alapján lehetett akár egy munkáltató jogalkalmazása is a munkavállaló felé.)

¹⁹ A lakonikus törvényi regulákat az Alkotmánybírószág értelmezési gyakorlata próbálta meg kibontani. Eszerint valamely szerv „tevékenységével okozott esetleges jogséremlmek orvoslására vonatkozó szabályozás hiányosságait nem lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hátrányára figyelembe venni. Az indítványozó ugyanis – egyebek mellett – éppen ezeket a hiányosságokat kifogásolta. Az Alkotmánybírószágnak az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy az Abtv. a jogintézményt »panasz«-nak nevezi, másrészt abból, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára”. (ABH 1991, 272, 281–282.) Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.] Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZŐ SZEREPE A KORÁBBI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ TEKINTETÉBEN

Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot alapul véve a kérdéses ügyek tárgyát képező alkotmányjogi panasz sajátosságaihoz igazodóan biztosított jogorvoslást a megalapozott alkotmányjogi panasz előterjesztőjének.

A fenti AB határozatok ellenére azonban a testület a későbbi években igencsak óvatosan bánt az alkotmányjogi panasz intézményével. Noha működésének elején meglehetősen aktivistán lépett fel az alapjogok védelme érdekében, később azonban – a Pp.²⁰ és a Be.²¹ perújítást és felülvizsgálatot beiktató szakaszainak hatálybalépését követően²² – nagyon szűken értelmezte mozgásterét.²³

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata szerint az *indítványozónak kvázi kedvezményt nyújtott*, és kimondhatta a jogszabály alkalmazhatóságának visszamenőleges tilalmát [32/1990. (XII. 22.) AB határozat óta]. Különlegesen indokolt esetben a testület ezen is túlmént. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat a támadott bírósági ítéletet is megsemmisítette.²⁴ A 22/1991. (IV. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság felhívta a belügyminisztert, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztő állampolgárok ügyében az államigazgatási határozatokat semmisítsék meg, és utasítsák az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására. Feltétel, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” kellene fűződni ahhoz, hogy a normát ne alkalmazzák. Ezen felül a *jogbiztonság elősegítése érdekében* volt mód a panasz elfogadására. További előnynek számított, ha „*kívülálló személyek*” *alkotmányos alapjogait is érintette az ügy*.

Idővel – főképp a Pp. és a Be. említett módosításával párhuzamosan – az Alkotmánybíróság gyökeresen változtatott hozzáállásán, és nem csupán a konkrét ítéletek felülbírálatától őrizkedett (ettől helyesen!), hanem még attól is, amire klasszikusan joga lett volna: az alkalmazott jogszabályok alkotmányellenessé nyilvánításától.

A fentiekkel összefüggésben még egy igen összetett kérdés osztotta meg az alkotmánybírákat és alkotmányjoggal foglalkozó szakembereket. A testület ugyanis kidolgozta az „élő jog” tanát, vagyis a jogszabályokat általánosan értelmezett tartalmuk alapján bírálta el.

vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest magában a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is egyedül csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséremlé orvosolhatóvá válik. (ABH 1991, 272, 282.)

²⁰ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

²¹ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

²² A perújítás és a felülvizsgálat ezirányú lehetővé tételét megelőzően kényszerült az Alkotmánybíróság nem egy esetben – más jogorvoslási lehetőség nem lévén – hatáskörének igen tág értelmezésére.

²³ Számos ügyben, ahol pedig az indítványozó alkotmányellenes jogszabály alkalmazására hivatkozott, blanket-talevetet küldtek formális elutasításként, mondván: „az Alkotmánybíróságnak nem tiszte egyedi jogviták elbírálása, feladata a normakontroll”. Ezekről nagyrészt nem is született formális határozat, csak főtítkári (legjobb esetben elnöki) levél.

²⁴ Noha erre nem is volt törvényi felhatalmazás, mint például a kuriózumnak számító Jánosi-ügyben. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Azokat a törvényeket megsemmisítette az Alkotmánybíróság, amelyeknek következetesen érvényesülő tartalmuk alkotmányellenességet eredményezett. Ezt az – önmagában teljesen védhető – megközelítést viszont az bonyolította, hogy mi legyen a nem teljesen következetesen értelmezett normákkal... Vagyis megsemmisítse-e a testület az alkotmányellenes értelmezést (is) magában rejtő jogszabályokat? A hatályos jog kíméletének elve ez ellen szólna. Ha viszont az Alkotmánybíróság mégis orvosolni kívánta az alapjogsértést, akkor annak lehetséges eszköze a jogszabály alkotmányos értelmezése lehetett volna. Ez pedig már a jogalkalmazás kontrollját jelenti, amelyre nem volt felhatalmazása a testületnek. A fenti kérdéskört a gyakorlat nem teljesen egységesen ítélte meg. A német Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel egy törvény autentikus alkotmányos értelmezése vonatkozásában, de összefüggésben van azzal is, hogy a bírói ítéletek alapjogsértését is megállapíthatja. Kilényi Géza kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság nem „büntetheti” a jogalkotót a jogalkalmazó szervek alkotmányellenes jogértelmezése miatt azzal, hogy megsemmisíti a helyes értelmezés mellett egyébként nem alkotmánysértő rendelkezést.²⁵ Érdekes viszont, hogy az egyébként számos kérdésben gyökeresen ellentétes felfogást képviselő Sólyom László és Kilényi Géza szerint egyaránt – az „akinek joga van a többhöz, annak joga van a kevesebbhez is” elvre alapozva – elfogadható volt a jogszabályok alkotmánykonform értelmezése. Valójában ebben az esetben az Alkotmánybíróság ahelyett, hogy megsemmisítené az általa alkotmányellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezést, és a jogalkotóra bízna az új norma megalkotását – a jogszabályt, és nem az alkotmányt értelmezi mindenkire kötelező érvénnyel, amire semmilyen hatásköri szabály nem jogosítja fel, ugyanis ez egyértelműen pozitív jogalkotás. Halmai Gábor szerint ez pedig kétségtől elválasztja Kelsen felfogásával, aki az alkotmánybíróságot negatív törvényhozóként definiálta.²⁶ Pokol Béla azonban úgy értelmezte a hazai Alkotmánybíróság akkori gyakorlatát, hogy a testület elvi éllel kizárta a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányosságának megítélését.²⁷ Ezt a rendkívül összetett kérdést és a látszólagos ellentmondást úgy lehetne kissé tisztába tenni, hogy ha elhatároljuk a jogszabály hivatalos értelmezésének meghatározásától a jogszabály kifejezetten alkotmánysértő (egyik) értelmezésének megtiltását.²⁸ A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat szerint ilyenkor a vizsgált norma alkotmányossági vonatkozású értelmezéséről, nem pedig konkrét jogértelmezéséről volt szó, a testület hasonló esetekben a lehetséges értelmezések elvont alkotmányos tartományát, határait szabta meg.²⁹ Álláspontom szerint igen nehéz a gyakorlatban a két kategóriát élesen elválasztani.

²⁵ HALMAI 2005, 3–14.

²⁶ HALMAI 2005, 12.

²⁷ POKOL 2005, 107.

²⁸ Tehát mondjuk, ha egy jogszabálynak több értelmezése is levezethető, és az egyik alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem mondhatja ki, hogy a fennmaradó értelmezési lehetőségek közül melyik helyes.

²⁹ BODNÁR 2015, 44.

6. AZ ALKALMAZÁSI TILALOM KÉRDÉSKÖRE

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójával szervesen összefügg az a kérdéskör, hogy mi van akkor, ha egy konkrét ügyben egy már korábban alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabályt kell alkalmazni.³⁰ Ezt a problémát még árnyalja, hogy utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés vagy egy másik alkotmányjogi panasz keretében történt-e az Alkotmánybíróság korábbi döntése. Ha az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójából indulunk ki, akkor aggályosnak tarthattuk azt, hogy pusztán egy már korábban elbírált ügy miatt nem orvoslunk egy konkrét alapjogsértést. Ez pedig diszkriminációt idézhetett elő két *ad absurdum* azonos tényállású ügy érintettjei között. A 442/D/2000. AB végzésben a testület kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye kettős jellegű. Utólagos normakontrollra irányuló és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó indítványt egyaránt tartalmaz, de e kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg. Ennek alapján nincs mód arra, hogy elbíráljon egy alkotmányjogi panaszt, ha az abban sérelmezett jogszabály alkotmányosságáról már korábban döntött, vagyis külön az alkalmazhatóságban nem dönthet a testület.³¹

Az új alkotmánybírói törvényben ehhez képest jelentős *nóvum* található. Folyamatban lévő peres ügyben az eljáró bírácaknak lehetőségük nyílik arra, hogy egy már korábban alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály alkalmazási tilalmának kimondását kérjék az Alkotmánybíróságtól.³² Hangsúlyozzuk, hogy ez tehát a bírói kezdeményezésre, és nem az alkotmányjogi panaszra vonatkozik, de a jogalkotói szándék tetten érhető és egyéb paragrafusok alapján kiterjeszthető. Így az Abtv. 45. §-a alapján az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénynek ellentmondó jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, illetőleg a vonatkozó norma (akár konkrét ügyben fennálló) alkalmazhatatlanságát, ha az érintett személy különösen fontos érdeke, a jogbiztonság vagy az Alaptörvény egyéb szempontú védelme ezt indokolja. Más megközelítésben viszont *a contrario*, ha a jogalkotó be akarta volna vonni az érintett körbe az alkotmányjogi panaszt is a bírói kezdeményezés mellé, akkor külön megnyitotta volna a fenti utat azon eljárás tekintetében is. A testület gyakorlata egyelőre ez utóbbi, megszorító értelmezést követi.³³

³⁰ Előfordult számos alkalommal, hogy az Alkotmánybíróság azért utasította vissza a valódi alkotmányjogi panasz indítványokat, mert az azokban felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket korábban utólagos normakontroll keretei között már eldöntötte, az indítványok alapjogi érvelése megegyezik az utólagos normakontroll eljárásban vizsgáltakkal. Lásd: FARKAS 2019, 561–562.

³¹ Később ettől eltérést jelentett a 35/2011. (V. 6.) AB határozat értelmezése.

³² NASZLADI 2013, 79.

³³ Erről kritikusan ír: NASZLADI 2013, 78–80. Ha ezt kritizáljuk, akkor a fentiek értelmében ez inkább a jogértelmezés, mintsem a jogszabály kritikája. Mindenekre a gyakorlatban e probléma talán úgy lesz orvosolható, ha az ilyen aggályos jogszabályok esetében az érintettek valamilyen speciális indokolással csatlakoznak a már folyamatban lévő (publikus) normakontrollhoz és a testület egyesíti ezeket az ügyeket. Továbbá – az előzőekben kifejtettek alapján – egy már korábban valamilyen indokok alapján alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály konkrét ügyben más aspektusból (is) okozhat alapjogsértést.

7. KONKLÚZIÓK

Az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott – elvileg bármilyen okból bekövetkezett – alapjogsértés orvoslására is.³⁴ A túlzottan lakonikus szabályozás igen nagy mozgásteret ad az Alkotmánybíróságnak. Ha tágan értelmezi hatáskörét, egyfajta „szuperbíróssággá” válhat;³⁵ ha szűkítően, akkor viszont nagyon kevés ügyet fog befogadni.³⁶

Ama tekintetben kell diszttingválni, hogy közvetlen vagy közvetett alapjogsértésről beszélünk. Utóbbi esetről akkor lehet szó, ha egy alapjogot biztosítani hivatott tételes jogszabályt szegnek meg. Voltaképp szinte minden jogszabály visszavezethető valamely alapvető jogra, így ebben a kontextusban minden jogsértés alapjogsértés is lenne. Nyilván ildomos tehát elhatárolnunk a közvetlen alapjogsértéseket, a közvetett sérelmek védelmére ugyanis az egész igazságszolgáltatási struktúra, az egész jogrendszer hivatott. Az Alkotmánybíróság Ügyrendje bevezette – a Kúriával való párhuzamos eljárás problematikájának orvoslására – az eljárás szünetelésének intézményét.³⁷ Nem túlzás azt állítani, hogy ha lenne jogi Nobel-díj, megérdemelné az, aki egészen szabatosan el tudja határolni az alapjogsértéstől a „puszta” jogsértéseket. *Talán nem járunk messze a valóságtól, ha úgy fogalmazunk: a jogalkalmazásnak a jogesetet kell néznie, az alapjogvédelemnek pedig az embert.* Vagyis – adott aspektusból – az illető személyre nézvést alkalmazott normák együtthatását.

Az eddig kikristályosodott gyakorlat az utóbbi valószínűségét növelte, bár a testület az első pár év óvatosságát követően aktívabb alapjogvédő szerepet kezdett játszani. Az első megítélt ügy kapcsán rögtön megerősítést nyert az újfajta alkotmányjogi panasz létjoga: a gyülekezés alapjogával közterületen lehet élni. A korábbi években többször előfordult, hogy a közterületi minősítés alóli kivonással akadályoztak meg tüntetéseket. A testület szerint a bíróságnak érdemben vizsgálnia kell a közterület lefoglalásáról szóló dokumentumokat is, és esetlegesen felülvizsgálnia a visszaélészerű aktust.³⁸ A korábbi rendszerben sem a normakontroll, sem a bírósági jogorvoslati út nem oldotta volna meg az ilyen jellegű problémákat.

Az mindenesetre konzekvens gyakorlatnak tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem fogadja be: a) felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását vagy mellőzését, b) a tényállás megállapítását, c) a bizonyítékok bíróság általi értékelését, d) az alkalmazandó

³⁴ Álláspontom szerint különösen egyértelmű rendelkezésekre lenne szükség az egyes „független testületek” döntését felülbíró bírói határozatok alkotmánybírósági megtámadhatósága tekintetében, így például a Közbiztonsági Hatóság vonatkozásában. Utóbbi jogorvoslatokról lásd: ARATÓ 2015, 2–33., különösen 2–17.

³⁵ Ennek kapcsán is megemlíthetjük, hogy szintén külön elemzést érdemelnek a hagyományos bíróságok alkotmányjogi panasz folyamánaképp lefolytatott eljárásai. Az Alkotmánybíróságra benyújtott valamennyi típusú alkotmányjogi panasz kapcsán meghozott határozatra tekintettel a Kúria 2013-ban öt, 2014-ben nyolc, 2015-ben pedig tizenegy, 2016-ban pedig tíz alkalommal hozott valamilyen határozatot a Pp. 361. § a)–d) pontjai alapján. Lásd: RIMASZÉCSI 2019, 576.

³⁶ Vö. DARÁK 2012.

³⁷ BRTSKEY 2015, 95–96. Tegyük hozzá, hogy ennek a „valódi” alkotmányjogi panasz folytán nőtt meg a jelentősége, mert itt kvázi jogértelmezés konkurál jogértelmezéssel.

³⁸ 3/2013. (II. 14.) AB határozat.

jogszabályok kiválasztását vitató beadványokat.³⁹ Kutatásainkat követően egyre inkább hiányzik egy pozitív lista.⁴⁰ Nevezetesen: kifejezetten mikor lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Vagyis mik a testület hatáskörét megalapozó alapjogsértés (és nem pusztán jogsértés) tipikus esetei. Ennek definíciója álláspontom szerint törvényi szinten lenne célszerű. Ennek hiányában a testület következetes gyakorlatának kell kialakítania a választ. Persze úgy is megközelíthetjük: minden, az indítványozók szerint alapvető jogukat sértő döntés az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, kivéve a kifejezetten nevesített esetköröket.

Kijelenthetjük: az alkotmányjogi panasz létjoga különösen joghézag fennállta esetén indokolható. Joghézagról akkor beszélünk, ha valamiről nincs szabály, holott valamilyen felsőbb szintű elv vagy norma miatt kellene, hogy legyen. Rejtett joghézagon érthetjük – Larenz nyomán – azt a helyzetet, amikor valamiről rendelkezik egy szabály, de valamilyen felsőbb szintű rendelkezés vagy jogelv miatt egy *lex specialis* léte lenne indokolt; az általános szabály szubszumálását aggályosnak tarthatjuk. „*A hézag itt a korlátozás beiktatásának hiányából áll.*”⁴¹

Mintha úgy tűnne, hogy az Alkotmánybíróság inkább a politikailag érzékeny ügyekben vállal szerepet...⁴²

A fentiekben pozitívan emlegetett hatáskörbővítés melléköngéje lehet – kiterjesztő alkotmánybíróági értelmezés esetén – az, ha a több évszázados szerves fejlődésen keresztülment polgári-⁴³ vagy büntetőjogi dogmatika keveredik⁴⁴ az ehhez képest szubjektívebb, átmoralizált alapjogi érveléssel.⁴⁵ Ezt a későbbi évek remélhetőleg konzekvens gyakorlatának alapos feldolgozásával tudjuk majd sommázn.

³⁹ TÓTH 2014, 231.

⁴⁰ Talán kicsit sommásan megfogalmazva: általában azon ügyeket fogadja be az Alkotmánybíróság, amelyek esetében a szubszumáláskor, illetőleg a jogszabály értelmezésekor figyelembe sem vették az Alaptörvény konkrét vonatkozó cikkét.

⁴¹ POKOL 2005, 143.

⁴² Különösen megfigyelhető volt ez választójogi ügyekben. A 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a testület a jelölésért való juttatás tilalma alól – helyesen – kivonta a párt aktivistáit, tehát az ajánlásokat gyűjtő pártaktivistákat eszerint lehet jutalmazni. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat alapján bár a törvény szerint munkahelyen tilos ajánlószelvények gyűjtése, az Országház épülete nem számít a képviselők munkahelyének. Mindkét határozat a teleologikus jogértelmezésre alapozott, és a jogintézmények céljából indult ki, amikor megsemmisítette az alapul szolgáló kúriai határozatokat. (Bár a döntések logikája elfogadható, mégis elgondolkodtató, hogy a sok ügy befogadásától őrizkedő testület szűk értelemben véve lényegében jogértelmezési kérdésekben, mondhatni *contra legem* vállalta fel a döntést. Elvileg az is elképzelhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, és az említett joghézagok vonatkozásában a törvény magyarázó kiegészítését rendeli el.)

⁴³ A német alkotmánybíróágnak vannak legendás, e témát érintő döntései. Választási kampányidőszakban nem számít a tulajdonos klasszikus rendelkezési joga, mert a bérló véleménynyilvánítási szabadsága erősebb. A tulajdonos engedélye nélkül is elhelyezheti ablakában a választási plakátot. Lásd: TÉGLÁSI 2015a, 148–157. Ugyanezen problémakörörről lásd: MOLNÁR–TÉGLÁSI–TÓTH 2012, 88–117. A véleménynyilvánítás további alkotmánybíráskodási aspektusáról lásd: JUHÁSZ 2016, 88–107.

⁴⁴ Az alkotmánybíróági elvárások büntetőjogra gyakorolt hatásáról lásd: SZOMORA 2014, 469–476.

⁴⁵ Lásd: POKOL 2005, 114–116.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARATÓ Balázs (2015): A közbeszerzési jogorvoslat története a rendszerváltozástól. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 2–33.
2. BADÓ Attila (2011): A bírák kiválasztása, a tisztességes eljárás és politika. A pártatlanság megdönthető vélelme. In BADÓ Attila szerk.: *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Összehasonlító jogi tanulmányok*. Budapest, Gondolat Kiadó. 39–64.
3. BADÓ Attila (2016): Az „antiaktivizmus” hatáiról. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 145–148.
4. BITSKEY Botond (2015): Az alkotmánybíróági panasz eljárás általános szabályai. In BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk.: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 59–122.
5. BODNÁR Eszter (2015): Az alkotmányjogi panasz intézménytörténet és nemzetközi tekintés. In BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk.: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 19–58.
6. CSINK Lóránt (2016): Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 149–155.
7. DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybíróági Szemle*, 1. sz. 70–72.
8. FARKAS György Tamás (2019): Az utólagos normakontroll valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságára gyakorolt hatása, avagy az alapvető alkotmányjogi kérdés követelménye, mint speciális ítélt dolog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Alkotmányjogi Panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.* Alkotmánybíróság, Kúria, HVG-ORAC.
9. HALMAI Gábor (2005): Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 46. évf. 11. sz. 3–14.
10. JUHÁSZ Imre (2016): Fiat libertas, pereat mundus?: A vélemény-nyilvánítás szabadsága kontra emberi méltóság – örök küzdelem vagy békés egymás mellett élés? *Alkotmánybíróági Szemle*, 1. sz. 88–107.
11. KELEMEN Katalin (2011): Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 3–14.
12. LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó.
13. MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán (2012): A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 88–117.
14. NASZLADI Georgina (2013): Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 76–83.
15. POKOL Béla (2005): *Jogelmélet*. Budapest, Századvég.
16. POKOL Béla (2014a): *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz.
17. POKOL Béla (2014b): Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 226–243.
18. POKOL Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

19. RIMASZÉCSI János (2019): A felülvizsgálat és a valódi alkotmányjogi panasz egymáshoz való viszonya a rendkívüli jogorvoslatok rendszerében, a Kúria határozatai ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága. In: *Alkotmányjogi Panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.* Alkotmánybíróság, Kúria, HVG-ORAC.
20. SULYOK Tamás (2011): Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz. 110–116.
21. SZMODIS Jenő (2013): Az Alkotmány magja és annak védelme. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 156–167.
22. SZMODIS Jenő (2015): Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről. *Jura*, 21. évf. 2. sz. 123–129.
23. SZOMORA Zsolt (2014): Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmozási ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közlöny*, 10. sz. 469–476.
24. TÉGLÁSI András (2015a): Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf. 3. sz. 148–157.
25. TÉGLÁSI András (2015b): A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása.* Budapest–Győr, Gondolat Kiadó. 339–353.
26. TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság.* Doktori értekezés. Pécs.
27. TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.
28. VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája.* Budapest, Századvég Kiadó.
29. VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 4–10.

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
3. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
4. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
5. 2013. évi CCVII. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról
6. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
7. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
8. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat
9. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

10. 35/2011. (V. 6.) AB határozat
11. 31/2013. (X. 28.) AB határozat
12. 1/2017. (I. 17.) AB határozat

Dr. habil. Cservák Csaba PhD 2013-tól a Nemzeti Közszolgálati Egyetem docense, 2014-től tudományos főmunkatársa. 2015-től a demokrácia elfogadottságát vizsgáló kutatócsoportot (Jó Állam, Demokrácia hatásterület) is vezeti. 2002-től oktat több egyetemen, 2008-tól a Szegedi Tudományegyetem adjunktusa. 2010 decemberétől a Károli Gáspár Református Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi docense, majd 2011 szeptemberétől tanszékvezetője. 2016 nyarán sikerrel teljesítette habilitációs eljárását a KRE ÁJK-n. 2017-ben felkérték a Magyar Jogász Egylet közjogi (később alkotmányjogi) szakosztály elnökének. 2010-től 2012-ig a Köztársasági Elnök Jogi, Alkotmányossági és Közigazgatási Hivatalvezetője volt államtitkári besorolásban. 2014-ben az Országgyűlés a „kollektív ombudsman”, a Független Rendészeti Panasztestület tagjává választotta. A Jogi Szakvizsga Bizottság cenzoraként is tevékenykedik 2011-től kezdődően alkotmányjogból és közigazgatási jogból, több alkalommal elnökölve is a vizsgákon. Korábbi szakmai tapasztalatait az Országos Választási Bizottság tagjaként és ügyvédként szerezte. Több mint 100 tudományos publikáció szerzője.